

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le transfert des fondations d'instruction primaire aux communes (1864-1884): un épisode de la lutte scolaire

Wynants, Paul

Published in:

Liber amicorum Michel Coipel

Publication date:

2004

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Wynants, P 2004, Le transfert des fondations d'instruction primaire aux communes (1864-1884): un épisode de la lutte scolaire. Dans S la, C de, Y Pouillet, P Wéry & P Wynants (eds), *Liber amicorum Michel Coipel*. Kluwer, S.I., p. 817-831.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Le transfert des fondations d'instruction primaire aux communes (1864-1884) : un épisode de la lutte scolaire

Paul WYNANTS

Doyen de la Faculté des Sciences économiques,
sociales et de gestion des FUNDP

Michel Coipel a consacré une large part de sa production scientifique aux groupements de personnes et/ou de biens, appréhendés à travers les catégories de la société, de l'association ou de la fondation¹. Sur cette dernière, Ilse Banmeyer et d'autres juristes ont publié des études stimulantes évoquant la situation belge, avant et après la loi du 2 mai 2002, ainsi que le cadre légal en vigueur dans différents pays². Le propos de cette contribution est étranger aux débats actuels : la virulence des polémiques qui y transparaît explique cependant pourquoi la Belgique a dû attendre 1921 — une période d'apaisement, au cours de laquelle prévalent des solutions transactionnelles — pour se doter d'une loi sur les ASBL.

Les juristes du XIX^e et du début du XX^e siècle s'en tiennent à une définition traditionnelle de la fondation. Ils y voient un acte par lequel une personne privée affecte, à titre perpétuel, tout ou partie de son patrimoine à une fin désintéressée : l'établissement d'une œuvre qui présente un caractère d'utilité générale, dont le donateur ou le testateur fixe les règles d'organisation³. Dans le champ clos des relations tumultueuses entre l'Église et l'État, quatre types de fondations⁴ font l'objet de controverses au cours du demi-siècle qui suit l'accession de la Belgique à l'indépendance : les fondations pieuses⁵, les fondations charita-

1. Voir, entre autres, M. COIPEL, « Unité et diversité dans le paysage des groupements de personnes ou de biens en droit privé. I : Regards sur un paysage renouvelé », *Le nouveau droit des ASBL et des fondations. La loi du 2 mai 2002*, Bruxelles, Academia-Bruylant, 2002, pp. 5-37.
2. I. BANMEYER et C. TALBOT, « Les fondations : état présent et idées de réforme », *Ann. Dr.*, 1998, pp. 25-77 ; P. NICAISE et I. BANMEYER, « Les fondations », *Le nouveau droit des ASBL ...*, *op. cit.*, pp. 225-268 ; voir aussi des mêmes auteurs, la contribution « Proposition de statuts types de fondation privée » publiée dans le présent ouvrage.
3. H. DE PAGE, *Traité*, t. I, livre II, n° 528 ; H. VELGE, *Associations et fondations en Belgique. Histoire et théories*, Bruxelles, Bruylant, 1942, pp. 98-99.
4. La distinction entre ces catégories est clairement établie par A. GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, t. II, Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1896, pp. 84-93.
5. J. GENNART, « Temporel des cultes », *L'initiative publique des communes en Belgique 1795-1940. Actes du 12^e Colloque International de Spa, 4-7 sept. 1984*, Bruxelles, Crédit Communal de Belgique, 1986, pp. 793-816 ; G. KISSELSTEIN, *Les dons et legs aux fabriques d'église paroissiales en Belgique. Étude juridique*, Louvain, Van Linthout et Paris, Giard et Brière, 1912.

bles⁶, les fondations de bourses d'études⁷ et les fondations d'enseignement. C'est à cette dernière catégorie que nous nous intéresserons ici : nous évoquerons le transfert des fondations d'instruction primaire aux communes, qui constitue une des principales pommes de discorde entre libéraux et catholiques avant 1884.

1. Rétroactes : confusion et controverses

Les dispositions introduites dans nos régions sous la Révolution et l'Empire sont nettes. D'une part, les particuliers animés de sentiments altruistes ne peuvent disposer de leurs biens, par donation entre vifs ou par testament, qu'en faveur de personnes morales de droit public décidées à accepter ces libéralités, moyennant autorisation préalable du gouvernement. D'autre part, les fondations préexistantes sont nationalisées. Elles sont affectées par l'État à ces mêmes personnes morales de droit public selon un principe de spécialisation : ainsi, les fondations pieuses sont gérées par les fabriques d'église et les séminaires ; les fondations charitables sont administrées par les bureaux de bienfaisance et les hospices civils ; les fondations d'instruction primaire sont attribuées aux communes⁸.

Cette répartition des rôles est graduellement brouillée avec l'assentiment tacite des autorités. Ici, on fait valoir que les marguilliers sont habilités à administrer des aumônes et que l'enseignement ressortit aussi à la mission pastorale de l'Église. Là, on rappelle que la bienfaisance publique doit prendre en charge les enfants pauvres, y compris pour leur éducation. Il s'ensuit que le gouvernement autorise non seulement des administrations communales, mais aussi des fabriques d'église, des bureaux de bienfaisance, voire des commissions des hospices civils à recevoir et à gérer des dons et legs affectés à la création ou à l'entretien d'écoles gratuites⁹.

Il y a plus. Les autorités du nouvel État belge redoutent un tarissement des libéralités en faveur de l'enseignement si elles appliquent les lois à la lettre : elles s'en écartent de plus en plus. Progressivement, elles rétablissent ainsi *la liberté des fondateurs*, en avalisant les volontés exprimées dans les actes de donation et les testaments. Il en résulte deux conséquences. D'une part, des bienfaiteurs instituent des commissions indépendantes des pouvoirs publics, formées de

6. A. MÜLLER, *La querelle des fondations charitables en Belgique*, Bruxelles, Dewit, 1909.

7. *Recueil des fondations de bourses d'études existantes en Belgique*, Bruxelles, Tarlier, 1873 ; R.P.D.B., v° Fondations (Enseignement-Bourses d'études), t. V, Bruxelles, Bruylant et Paris, Librairie générale de droit, 1985, pp. 778-793 ; J.-M. YANTE, « La laïcisation des fondations de bourses d'études (1864) », *Le Choc des Libertés. L'Église en Luxembourg de Pie VII à Léon XIII (1800-1880)*, Bastogne, Musée en Piconrue, 2001, pp. 107-109.

8. *Pand.*, v° Fondations en faveur de l'instruction publique, t. XLV, 2-11.

9. G. KISSELSTEIN, *op. cit.*, p. 316.

titulaires de fonctions civiles ou ecclésiastiques qu'ils désignent¹⁰ : usurpant les prérogatives des communes, ces commissions reçoivent et administrent des libéralités scolaires en dehors de tout contrôle, avec les risques d'abus que l'on devine (négligence, mauvaise gestion, détournements ...). D'autre part, les biens des fondations correspondantes sont affectés non à la création ou à l'entretien d'écoles officielles, mais au soutien matériel d'établissements privés, généralement congréganistes¹¹. Avec Henri Pirenne, on peut considérer que l'Église s'en trouve manifestement avantagée : en fin de compte, c'est au clergé et aux congrégations que la plupart des donateurs et testateurs confient le soin d'exécuter leurs volontés¹².

Dès 1846, les libéraux réagissent vivement à cette situation. À leurs yeux, la prolifération des fondations scolaires aux mains des ecclésiastiques entraîne la multiplication des *jésuitières*, ces établissements-éteignoirs grâce auxquels les cléricaux s'emparent de l'éducation de la jeunesse en vue d'asservir le pays. Selon eux, elle favorise l'enrichissement éhonté des couvents, spoliant les familles d'un patrimoine qui leur revient pour reconstituer l'odieuse *mainmorte*. Il faut y mettre fin au plus tôt, en faisant prévaloir une interprétation stricte, puis une application rigoureuse des lois héritées de la période française. Des juristes anticléricaux se mobilisent pour élaborer une doctrine à cet effet¹³. Ils rappellent un principe essentiel : la législation n'autorise aux particuliers que des dons et legs en faveur d'établissements officiels du culte, de la bienfaisance ou de l'instruction. Si les bienfaiteurs ne s'y conforment pas, notamment quant au mode de gestion ou à la destination des biens, il y a lieu d'appliquer l'article 900 du code civil : les clauses impossibles, illicites ou contraires aux mœurs des actes de donation ou des testaments doivent être réputées non écrites. En d'autres termes, poursuivent-ils, l'acceptation de telles libéralités peut être autorisée, mais il convient d'en modifier le mode de gestion ou la destination s'ils s'écarterent de la loi. Cette doctrine inspire une circulaire du 10 avril 1849 que trois ministres de la Justice successifs — MM. de Haussy, Tesch et Faider, tous libéraux — appliquent sans tarder. Les catholiques ne décolèrent pas : *on viole les intentions des fondateurs ; on gratifie les établissements publics de biens dont*

10. L'exemple de la fondation de Blier, instituée en 1836 à Flémalle-Haute, est révélateur à cet égard. Son objet est la création et l'entretien d'une école de filles desservie par des religieuses. L'évêque de Liège en est le patron et proviseur. Outre le bourgmestre de la localité, quatre ecclésiastiques en sont les administrateurs-collateurs : le vicaire général du diocèse, le président du séminaire épiscopal, le doyen du chapitre cathédral et le curé de la paroisse (*Archives de l'évêché de Liège*, Fonds Van Bommel 485, acte d'institution de la fondation de Blier, 29-4-1836).

11. A. MÜLLER, *op. cit.*, pp. 95-114.

12. H. PIRENNE, *Histoire de Belgique*, t. VII, 2^e éd., Bruxelles, Lamertin, 1948, p. 184.

13. Le tout premier serait F. TIELEMANS, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, v^o Fondations, t. V, Bruxelles, Weissenbruch, 1846, pp. 367-377.

*mul ne voulait les doter*¹⁴. Et d'exiger, avec Mgr Malou, évêque de Bruges, *la liberté de la charité*.

Le débat prend un tour politique. Des projets visant à réformer le régime existant sont élaborés par les deux camps. L'un d'eux — celui d'Alphonse Nothomb, ministre de la Justice du cabinet De Decker, à forte coloration catholique — met le feu aux poudres¹⁵. Il autoriserait la création de *fondations dues à la charité privée*. À celles-ci, il ouvrirait un champ d'action très large : institution et entretien d'œuvres diverses (hôpitaux, hospices, dispensaires, maisons de refuge, ateliers de charité, écoles gratuites, crèches), distribution d'aumônes et de secours à domicile, etc. La gestion de telles fondations pourrait être confiée à des *administrateurs spéciaux*, choisis par les testateurs et donateurs : il s'agirait de membres de leur famille, à titre héréditaire, ou des titulaires successifs de fonctions civiles ou ecclésiastiques. Ce dernier adjectif ne passe pas inaperçu dans les rangs anticléricaux : ainsi donc Nothomb permettrait qu'à perpétuité, des fondations — notamment scolaires — soient placées sous la direction de l'Église, par l'interposition d'un évêque, de curés ou de supérieurs d'ordres religieux !

Il n'en faut pas davantage pour que les libéraux agitent le spectre d'une *loi des couvents* : derrière les discours lénifiants sur la charité se cachent, disent-ils, les congrégations qui, accédant à la personnalité morale par le détour des fondations privées, *restaureraient la mainmorte pour livrer la propriété des familles à la cupidité cléricale*. À quoi revient le projet Nothomb, sinon à *entretenir fastueusement ces moines et ces nonnes qui passent une vie stérile dans les abstractions d'une prière improductive, dans l'extase oisive de la contemplation et dans les délices du farniente le plus absolu*¹⁶ ? La Gauche soulève le pays. Aux débats parlementaires houleux s'ajoutent des manifestations qui, à Bruxelles et dans d'autres villes, dégénèrent en émeutes. Le chef du gouvernement, Pierre De Decker, n'ose tenter l'épreuve de force. Interprétant la défaite catholique aux élections communales d'octobre 1857 comme un désaveu de sa politique, il démissionne¹⁷. Un boulevard s'ouvre devant le cabinet Rogier-Frère. La Gauche a les coudées franches pour appliquer son programme de sécularisation : elle ne s'en prive pas en légiférant sur les fondations scolaires¹⁸.

14. A. MÜLLER, *op. cit.*, pp. 115-182.

15. P. WYNANTS, « De Decker, Pierre », *Nouvelle Biographie Nationale*, t. VI, Bruxelles, Académie royale des sciences, des lettres et des beaux-arts de Belgique, 2001, col. 101-106.

16. Citation d'un publiciste libéral par J. STENGERS, « L'Église en Belgique : doctrine et pratique », *Histoire de la Laïcité, principalement en Belgique et en France*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1979, pp. 71-72.

17. G. DENECKERE, *Antiklerikaal straatrumoer in de politieke geschiedenis van België, 1831-1914*, Bruxelles, VUBPress, 1998, pp. 37-61.

18. Signalons qu'une loi antérieure (3 juin 1859) sur la charité rétablit en la matière le monopole des bureaux de bienfaisance et des hospices civils. Cf. A. MÜLLER, *op. cit.*, pp. 222-225.

2. La loi du 19 décembre 1864

Annoncé dans le discours du Trône de novembre 1861, le projet de loi¹⁹, en question est déposé à la Chambre, le 13 novembre 1862, par le ministre de la Justice Victor Tesch. Il réorganise le régime des fondations d'enseignement et celui des fondations de bourses d'études. C'est à son premier volet que nous nous attacherons, en focalisant l'attention sur l'instruction primaire.

L'article 1^{er} du nouveau texte dispose : *Les libéralités en faveur de l'enseignement primaire d'une commune ou d'une section de commune sont réputées faites à la commune ou à la section de commune*. Sauf exceptions, il en est de même pour celles qui ont été établies sans indication de bénéficiaire. Il s'ensuit que ni les bureaux de bienfaisance, ni les commissions des hospices civils, ni les commissions d'administrateurs spéciaux ne sont habilités à recevoir et à gérer des dons ou legs en faveur de l'instruction primaire. De leur côté, les fabriques d'église voient leur capacité réduite aux seules *libéralités au profit de l'enseignement spécial qui se donne dans les églises paroissiales*, soit le catéchisme préparatoire à la première communion ou de persévérance²⁰. C'est donc une sorte de monopole communal que le projet Tesch entend restaurer en matière de fondations d'instruction primaire.

Les implications du texte sont plus radicales qu'on ne l'imagine à première vue, comme en attestent les travaux préparatoires. Ainsi, les biens reçus et gérés par les administrations communales doivent être affectés à la création ou à l'entretien d'établissements publics d'enseignement. Toute subvention aux écoles privées est exclue. Rapporteur de la section centrale de la Chambre, le Tournaisien Jules Bara — un anticlérical rabique — ne laisse planer aucun doute à cet égard²¹ :

Quels dangers le pays ne courrait-il pas s'il n'en était ainsi ? Les communes seraient les paravents des corporations religieuses de toute espèce ; les écoles des petits frères et des petites sœurs, les collèges des jésuites (...), les petits séminaires et les universités libres recevraient, par voie de subsides, ce qui ne leur est pas permis de recevoir directement (...). Ce serait le rétablissement de la mainmorte par des moyens détournés, qui aurait pour résultat infaillible de tuer l'enseignement public et de remettre la jeunesse aux mains des corporations religieuses.

Le projet Tesch consacre la doctrine libérale en transposant dans la loi les dispositions de la circulaire du 10 avril 1849. Ainsi les nouvelles libéralités qui

19. Projet de loi relatif aux fondations en faveur de l'enseignement public ou au profit des boursiers, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1862-1863, pp. 19-35.

20. *Pand.*, v° Fondations en faveur de l'instruction publique, *op. cit.*, 118-122.

21. Rapport fait au nom de la section centrale par M. BARA, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1862-1863, pp. 45-70.

seraient faites en faveur d'établissements privés d'instruction primaire ne seraient pas considérées comme nulles et non avenues. En pareil cas, il conviendrait d'appliquer l'article 900 du code civil : les conditions impossibles, illégales ou immorales seraient réputées non écrites. En d'autres termes, les dons et legs dont il s'agit demeureraient intacts, mais leur administration serait confiée aux communes au profit de l'enseignement public²².

Le même projet de loi va cependant bien au-delà de la circulaire de 1849 en instaurant une rétroactivité dont on mesurera toutes les conséquences en pleine guerre scolaire de 1879-1884. Les gestionnaires de fondations préexistantes réputés *incapables* devront céder leurs titres ; ceux-ci seront remis aux *administrations compétentes* par arrêté royal pris sur l'avis des bénéficiaires et de la députation permanente ; quant aux biens correspondants, ils seront affectés, conformément à la loi organique de l'instruction primaire, infléchie dans un sens anticlérical depuis 1859²³, au soutien des écoles publiques. Et ce quand bien même l'intention du donateur ou du testateur était de gratifier l'enseignement confessionnel ...

Bref, c'est à un « détournement » massif de fondations instituées au profit d'œuvres scolaires catholiques que le gouvernement serait en droit de procéder. C'est pourquoi la Droite tonne contre le projet Tesch, lors de débats parlementaires extrêmement agités²⁴. Elle s'insurge contre l'*accroissement exorbitant* de la puissance des pouvoirs publics en matière d'enseignement. Elle dénonce les *spoliations* dont seront victimes les administrateurs-collateurs désignés par les donateurs et testateurs. Elle stigmatise la *violation des intentions* de maints fondateurs. Elle flétrit la rétroactivité qui prévaudra lors du *rajeunissement des testaments* et autorisera de *véritables vols*. Rien n'y fait : légèrement amendé, le texte est adopté par la Chambre, le 19 mai 1863, par 61 voix contre 36. Le 25 novembre 1864, le vote est beaucoup plus serré au Sénat : 28 oui, 26 non et 3 abstentions. À la grande satisfaction des libéraux, la loi est promulguée le 19 décembre 1864²⁵.

3. Contre-offensive de l'épiscopat et cinglante réplique libérale

Les évêques belges²⁶ ressentent le projet Tesch comme une agression délibérée :

22. Rapport de la section centrale, *ibid.*, p. 501.

23. J. LORY, *Libéralisme et instruction primaire 1842-1879. Introduction à l'étude de la lutte scolaire en Belgique*, t. I, Louvain, Bibliothèque de l'Université, 1979, pp. 205-256.

24. Ils ont été publiés à destination d'un large public dans les deux premiers volumes de la série *Documents parlementaires et discussions concernant la révision de la législation sur les fondations d'instruction publique*, Bruxelles, De Deltombe, 1865-1867, 3 vol.

25. *M. B.*, 24 déc. 1864, *Pasin.*, pp. 509-537.

26. Sur leur attitude, cf. notamment A. SIMON, *Réunions des évêques de Belgique 1830-1867. Procès-verbaux*, Louvain-Paris, Nauwelaerts, 1960, pp. 143-148 ; *Id.*, *Le Cardinal Sterckx et son temps (1792-1867)*, t. I, Wetteren, Scaldis, 1950, pp. 587-608 ; A. ERBA, *L'esprit laïque en Belgique sous*

ils décident de réagir, d'autant que d'autres intérêts de l'Église — le financement des études ecclésiastiques et les bourses attachées à l'Université de Louvain — sont menacés par la réforme libérale. Pour empêcher le vote et la sanction de la loi, ils tentent d'influencer le Sénat, puis le Roi, sans résultat. Ils annoncent ensuite leur intention de ne pas concourir à l'exécution des nouvelles dispositions, mais de s'y opposer pacifiquement.

Il n'y a pas unanimité de vues sur les formes que doit prendre l'obstruction annoncée par l'autorité ecclésiastique. Le nonce apostolique estime que les gestionnaires de fondations doivent résister jusque devant les tribunaux. Dans les diocèses de Liège, Namur et Tournai, dont les évêques sont les plus déterminés, des administrateurs envisagent de mener une guérilla judiciaire en première instance, en appel, puis en cassation. De son côté, Mgr Sterckx, primat de Belgique, suivant l'avis de ses conseillers juridiques, recommande de ne pas céder aux demandes du gouvernement, d'attendre la sommation d'huissier, voire la citation à comparaître, pour prouver la contrainte morale, puis de remettre les titres à leurs destinataires : il craint que des procès ne tournent en dénonciations du clergé *provocateur et rebelle*.

Sur les instances de Mgr Dechamps, en charge du diocèse de Namur, les évêques belges publient, le 21 mars 1866, un *Mémoire justificatif sur leur refus de concourir à l'exécution de la loi du 19 décembre 1864*²⁷. Ils y dénoncent la réorganisation des fondations comme une mesure *inique et funeste* :

Elle fait sans nécessité une grave dérogation aux dernières volontés des fondateurs, en destituant les administrateurs et les collateurs établis par les actes de fondation qui ont été reconnus par le gouvernement. Il y a là violation évidente des règles de la justice (...). La loi méconnaît encore d'une autre manière les dernières volontés des fondateurs : elle détourne un grand nombre de leurs libéralités du but principal qu'ils ont eu en vue (...). En vertu de ses neufs premiers articles, tous les dons et legs qui ont été ou qui seront faits à qui que ce soit, à charge de les employer en faveur de l'instruction primaire, sont confisqués au profit des communes (...). Au lieu de considérer ces libéralités comme civilement non avenues, on les attribue arbitrairement à des établissements publics auxquels les donateurs et les testateurs n'ont aucunement entendu les conférer.

L'évêque de Namur, qui accompagne ce *Mémoire* d'une *Lettre au clergé de*

→ le gouvernement libéral doctrinaire (1857-1870) d'après les brochures politiques, Louvain, Bibliothèque de la Revue d'Histoire Ecclésiastique, 1967, pp. 197-205.

27. Mémoire justificatif publié par M. le Cardinal-archevêque et les évêques de la province ecclésiastique de Malines concernant leur refus de concourir à l'exécution de la loi du 19 décembre 1864, *Documents parlementaires et discussions ...*, op. cit., t. III, pp. 7-11.

son diocèse²⁸, justifie l'obstruction présente et à venir des gestionnaires de fondations en ces termes, le 4 avril 1866 :

Ils remplissent un mandat et gèrent un dépôt légalement constitué par le contrat librement intervenu entre les fondateurs et les pouvoirs publics. Voilà pourquoi leur conscience ne leur permet pas de se dessaisir volontairement des titres dont ils sont les dépositaires ; voilà pourquoi ils se laissent assigner devant les tribunaux, afin qu'il soit constaté juridiquement qu'ils subissent, parce qu'ils sont contraints, les conséquences d'une loi où sont incontestablement méconnus les principes de la justice et les droits acquis.

Le *Mémoire* des évêques fait grand bruit. La Gauche en est d'autant plus ulcérée que les élections partielles du 12 juin 1866 approchent et qu'elle compte précisément sur ce scrutin pour consolider sa majorité. Sa réplique est cinglante. Elle fait monter en ligne Ghislain Funck, député libéral de Bruxelles, pour interpellier — comme convenu d'avance — Jules Bara, ministre de la Justice depuis novembre 1865, sur la question suivante : *à quel point est arrivée l'exécution de la loi de 1864 sur les fondations ?* Avec ses collaborateurs et son administration, Bara a soigneusement préparé sa réponse, en constituant un épais dossier qu'il livre à la Chambre, lors de débats très vifs tenus du 3 au 16 mai²⁹. Dans son discours et ses multiples interventions, le ministre proteste avec véhémence contre les accusations des évêques qu'il retourne à leurs auteurs. Il dresse un réquisitoire impitoyable contre *les abus innombrables* commis jadis par les administrateurs spéciaux de fondations. Négligences, imprudences, mauvaise gestion, irrégularités, malversations, dilapidations, tout y passe :

On publie un manifeste épiscopal dans lequel on nous accuse de vol et de spoliation ; du haut de la chaire de vérité, on nous injurie (...). On accuse la loi d'avoir outragé la justice, d'avoir volé le bien des familles et l'on se tairait quand on a la preuve que cette loi n'est qu'une loi de réparation, de justice et de bonne administration (...) ! Nous allons faire devant vous l'histoire des abus des anciennes administrations et vous verrez (...) quels sont ceux qui ont substitué à la volonté des fondateurs leurs désirs et leurs intérêts (...). La vérité est que les administrations spéciales étaient un repaire d'abus, que les administrateurs spéciaux étaient pleins d'incurie et de négligences. Voilà le beau régime qu'on nous reproche d'avoir supprimé (...) : les administrateurs, Messieurs, agissaient le plus souvent comme ils l'entendaient³⁰.

Le ministre des Finances, Walthère Frère-Orban, monte à l'assaut, lui aussi³¹ :

28. Lettre de M. l'évêque de Namur au clergé de son diocèse, *ibid.*, pp. 12-14.

29. *Ibid.*, pp. 17-356.

30. *Ibid.*, pp. 24, 28-29, 45, 194.

31. *Ibid.*, pp. 62-64.

Notre but était de confisquer, n'est-ce pas ? Mais lorsque vous osez nous lancer cette audacieuse accusation, vous n'avez pas le droit de vous plaindre si nous venons montrer au pays quels sont ceux qui ont méconnu la volonté des testateurs, ceux qui ont détourné les biens de fondation de leur véritable destination, ceux qui les ont laissé dépérir en leurs mains malhabiles, ceux enfin qui les ont fait disparaître en leurs mains malhonnêtes (...). Nous ne volons rien du tout : nous vous montrons où sont les voleurs.

Décontenancés par la brutalité des attaques, les catholiques se ressaisissent et accusent à leur tour. Ainsi, A. Nothomb, qui déclare³² :

Au lieu de révoquer les mauvais administrateurs, vous avez trouvé plus commode de les abattre tous (...). Vous avez consommé ce grand attentat légal par lequel vous avez confisqué les fondations elles-mêmes. Vous pouviez renforcer et compléter les moyens de contrôle, mais vous avez voulu, dans un intérêt politique, absorber les fondations et, dès lors, vous êtes obligés d'inventer des abus (...). Que vouliez-vous ? À la veille des élections, agiter le pays par le fantôme de la mainmorte et des couvents (...). La scène était préparée : mainmorte, couvents, clergé, tout allait apparaître ; il vous fallait des moines, des religieuses, des prêtres, des jésuites à éreinter.

4. Application de la loi du 19 décembre 1864

La virulence des charges parlementaires pourrait donner l'impression fallacieuse que le pays est à feu et à sang. Il n'en est rien : en réalité, les libéraux sont d'autant plus scandalisés par les philippiques adverses qu'avant 1879, l'exécution de la loi de 1864 sur les fondations bute sur de sérieux obstacles dans l'enseignement primaire.

De 1864 à 1870, en effet, la politique gouvernementale se heurte à l'inertie de maintes administrations communales. Ces dérobades s'expliquent. Tantôt, les fondations correspondantes présentent un caractère mixte, mi-pieux et mi-scolaire : en pareil cas, les édiles préfèrent chercher un compromis honorable avec la fabrique d'église, laissée en possession du legs, parce qu'il est *préférable et plus avantageux de maintenir le statu quo, plutôt que de s'exposer à de grandes difficultés et peut-être à des procès*³³. Tantôt, la majorité du conseil communal est catholique : elle ne lève pas le petit doigt lorsqu'il s'agit de dépouiller les anciens administrateurs de leurs droits. Tantôt encore, la municipalité, à prépondérance libérale, fait valoir des arguments pertinents pour décliner les offres

32. *Ibid*, pp. 349 et 352.

33. *Archives communales de Saint-Pierre-Capelle*, délibération du conseil communal du 18-3-1870.

de service de la tutelle : les revenus de la libéralité seraient insuffisants pour financer le fonctionnement d'une école tombant à la charge des pouvoirs publics, d'autant que les classes, enchâssées dans des constructions appartenant à d'autres propriétaires, seraient inutilisables s'il fallait se passer des bâtiments adjacents³⁴. Et lorsqu'une commune demande à prendre possession d'une fondation, ce qui semble rare, elle n'est pas nécessairement animée par un anticléricalisme virulent : parfois il s'agit de la réaction de mauvaise humeur d'un bourgmestre, écarté indûment de la gestion d'un patrimoine à laquelle il aurait dû être associé³⁵.

De 1870 à 1878, le retour de la Droite au pouvoir, avec les gouvernements d'Anethan et Malou, freine sensiblement le transfert de fondations d'instruction primaire vers les communes : sans mettre en cause les dispositions de 1864, la nouvelle majorité s'enquiert davantage des intentions des fondateurs³⁶, au point de laisser sans suite les revendications d'édiles libéraux³⁷.

Durant les quinze premières années de son existence, la loi de 1864 donne donc des résultats fort limités : ainsi, dans l'arrondissement de Roulers où il existe 22 fondations d'instruction primaire dans 13 localités, une seule fait l'objet d'un arrêté royal de transfert à la commune, lequel n'est pas exécuté³⁸. Les cas de résistance acharnée des anciens gestionnaires ne sont pas légion non plus, du moins dans l'enseignement élémentaire³⁹. Même l'évêque de Liège, réputé assez intransigeant, se laisse parfois dessaisir de ses titres d'administrateur après un jugement en première instance, sans même interjeter appel, ni se pourvoir en cassation⁴⁰.

La situation change du tout au tout à partir de juin 1878, lorsque les libéraux reviennent au gouvernement pour six années : le pays bascule dans la guerre scolaire. Le cabinet Frère-Orban se montre intraitable quant à l'application de la loi du 19 décembre 1864⁴¹ : il y voit le moyen de faire disparaître une foule d'écoles confessionnelles en leur coupant les vivres, de multiplier les établis-

34. P. WYNANTS, « Les résistances à la loi du 19 décembre 1864 sur les fondations d'enseignement primaire : le cas de Couthuin, 1864-1899 », *Annales du Cercle hutois des Sciences et Beaux-Arts*, 1989, pp. 208-210.

35. *Archives communales de Flémalle-Haute*, délibération du conseil communal du 16-5-1865.

36. A. MÜLLER, *op. cit.*, p. 266-267.

37. P. WYNANTS, « Les résistances ... », *op. cit.*, p. 210.

38. J.-M. LERMYTE, « Een episode uit de schoolstrijd (1879-1885). Zes jaar strijd om de stichting de Pélichy-van Huerne te Izegem », *Biekorf*, 1979, pp. 306-307.

39. On n'en trouve aucune trace à Tourinnes-la-Grosse, par exemple. Cf. *Archives communales de Tourinnes-la-Grosse*, copie de la lettre du collège des bourgmestre et échevins au commissaire d'arrondissement de Nivelles, 30-9-1869.

40. J. COLLIGNON, *La présence des religieux à Flémalle à travers les âges*, Flémalle, chez l'auteur, 1977, p. 25.

41. Un historien bien informé constate : « Geen enkele maatregel woog zwaarder dan de toepassing van de wet van 19 december 1864 op de stichtingen ». Cf. J.-M. LERMYTE, *Voor de ziel van het kind. De schoolstrijd in het klerikale arrondissement Roeselaere 1878-1887*, Bruges, Westvlaams Verbond van Kringen voor Heemkunde, 1985, p. 112.

ments communaux d'instruction primaire, jusqu'alors en nombre insuffisant, surtout pour les filles, et de compenser, par la captation de recettes nouvelles, les charges financières énormes que génère sa politique d'expansion du réseau officiel⁴².

Rétrospectivement, c'est une vision apocalyptique qu'un polémiste catholique donnera de la situation⁴³ :

Les innombrables arrêtés de confiscation qui annexèrent au patrimoine de l'enseignement officiel des fondations créées en faveur de l'éducation catholique de la jeunesse resteront parmi les mesures les plus vexatoires de la gestion scolaire du cabinet Frère-Orban (...). Des centaines de fondations furent ainsi détournées de leur but (...). M. Bara, ministre de la Justice, se montrait infatigable dans l'accomplissement de cette haute mission. Partout où ses agents lui signalaient une fondation à supprimer, il la confisquait impitoyablement ; il ne s'arrêta que lorsqu'elles eurent toutes disparu (...). Chacune des confiscations de M. Bara était suivie de l'expulsion des occupants (...). Ces expulsions se faisaient d'urgence, avec une brutalité inouïe (...). On confiait à des commissaires spéciaux le soin de mener à bien cette triste besogne.

Les chiffres et un échantillon de situations locales étudiées de plus près⁴⁴, incitent, à tout le moins, à nuancer ce tableau. Voyons d'abord les statistiques. La *Pasinomie* reprend 123 arrêtés de réorganisation pour 148 fondations d'enseignement élémentaire (écoles dominicales incluses). On est loin des centaines de cas évoqués par Verhaegen, à moins que celui-ci ne prenne aussi en compte les fondations de bourses. Néanmoins, comme il appert dans le tableau 1, le retour au pouvoir des libéraux se solde effectivement par une nette augmentation des mesures de ce type. Précisons que les cinq sixièmes des fondations concernées ont été instituées dans les provinces flamandes, ce qui corrobore les

42. C. VREUGDE, « De schoolstrijd in het administratief arrondissement Brugge (1878-1884) », *Handelingen van het Genootschap voor Geschiedenis Brugge*, 1987, p. 178 ; J.-M. LERMYTE, « Het hoogtepunt in het clerico-liberaal conflict : de schoolstrijd in de 19de eeuw », *Ons Heem*, 1989, p. 199.

43. P. VERHAEGEN, *La lutte scolaire en Belgique*, Gand, Siffer, 1906, pp. 213-216.

44. Cet échantillon comprend 32 fondations d'instruction primaire (écoles dominicales incluses) dans 20 localités. Outre P. WYNANTS, « Les résistances ... », *op. cit.*, pp. 211-215, J.-M. LERMYTE, *Om de ziel ...*, *op. cit.*, pp. 112-123, et C. VREUGDE, « De schoolstrijd ... », *op. cit.*, pp. 178-180, on peut consulter à son propos : *Archives communales de Néthen*, délibérations du conseil communal 1878-1884 ; *Archives des Sœurs de la Providence de Champion*, annales de l'institut, t. I-2, p. 262 (Sombrefte) ; D. VERHAEGHE, « Schoolstrijd in het lager onderwijs te Kortrijk (1879-1884) », *De Gidsenkring*, 1990, pp. 8-11 ; M. DELMOTTE, « Om de ziel van het kind. De schoolstrijd in het liberale Sint-Eloois-Vijve (1878-1895) en de klerikale Gaverstreek (1878-1884) », *Jaarboek van de Geschied-en Heemkundige Kring 'De Gaverstreke'*, 1990, pp. 359-367, et 1991, pp. 341-356.

observations recueillies dans la littérature sur la forte concentration de dons et legs scolaires au Nord du pays.

Tableau 1 : Réorganisations de fondations d'enseignement élémentaire

Année	Nombre d'arrêtés	Nombre de fondations concernées
1877	0	0
1878	2	2
1879	3	3
1880	57	76
1881	27	30
1882	16	17
1883	15	17
1884	3	3
1885	0	0
Total	123	148

La qualité des organes de gestion dessaisis est connue pour 131 fondations. En leur sein, les bureaux de bienfaisance (62,6%) se taillent la part du lion. Viennent ensuite les fabriques d'église (22,1%), les commissions d'administrateurs formées de titulaires de fonctions civiles et/ou ecclésiastiques (6,8%), les commissions des hospices civils (5,3%). Les particuliers (deux évêques et deux supérieures de couvent) forment le solde (3,1%). Sur le terrain de l'instruction primaire, point de prédominance donc des administrateurs spéciaux agissant sans le moindre contrôle : ceux-ci sévissaient probablement davantage dans la gestion de bourses d'études mais, en 1866, les libéraux se gardaient bien de le préciser ...

Voyons à présent ce que nous apprend notre échantillon de situations locales. Sur les vingt communes qui y sont incluses, trois — il s'agit de localités wallonnes contrôlées par les libéraux — coopèrent volontiers à l'exécution de la loi de 1864. Les dix-sept autres, toutes flamandes et dirigées par des catholiques, s'y refusent : une seule d'entre elles finit par s'incliner, après avoir été menacée de l'envoi d'un commissaire spécial, mais seize persévèrent dans leur obstruction⁴⁵. Ces municipalités n'entendent pas revendiquer les fondations scolaires, qu'elles veulent laisser aux anciens administrateurs, en invoquant divers arguments : le respect des intentions des fondateurs, la construction d'une partie des immeubles à l'aide de dons privés, le bien réalisé par les enseignants en place, l'attachement de la population locale au *statu quo* ...

45. Sur la résistance des administrations communales catholiques à la politique scolaire du gouvernement Frère-Orban, cf. J. LORY, « La résistance des catholiques belges à la 'loi de malheur' », *Revue du Nord*, 1985, pp. 729-744 ; P. WYNANTS, « Fidélité à l'Église ou loyauté envers l'État ? Les édiles catholiques dans la lutte scolaire en Belgique (1879-1884) », *La loyauté. Mélanges offerts à Étienne Cerexhe*, Bruxelles, Larcier, 1997, pp. 427-447.

Malgré les sommations et les rappels à l'ordre, elles ne consentent nullement à ester en justice contre les anciens gestionnaires récalcitrants, à prendre possession des bâtiments, à y établir une école communale, à y nommer du personnel. Quasi toutes se voient imposer par la tutelle un ou plusieurs commissaires spéciaux, mandatés pour se substituer aux édiles défaillants, alors qu'il s'agit là d'une *mesure extrême* à laquelle on ne devrait avoir recours qu'*exceptionnellement*⁴⁶.

Dans treize cas sur vingt, il y a aussi résistance des anciens administrateurs des fondations d'instruction primaire. Devant les tribunaux de première instance, les intéressés contestent la validité des arrêtés royaux de réorganisation et les prétentions des communes (ou celles des commissaires spéciaux qui agissent à leur place). Dans deux cas seulement, les pouvoirs publics n'obtiennent pas gain de cause : à Bruges, la ville s'arrange pour perdre délibérément un procès⁴⁷, tandis qu'à Izegem, en raison de fautes de procédure lors de son institution, une fondation est déclarée inexistante, les biens correspondants demeurant la propriété de la famille des donateurs⁴⁸. Partout ailleurs, les anciens gestionnaires sont condamnés à remettre leurs titres et leurs comptes, puis à se dessaisir des immeubles et autres biens constitutifs des fondations. Tous ne s'inclinent pas : il y a au moins, dans notre échantillon, quatre appels interjetés et deux pourvois en cassation. Il n'est pas rare que la guérilla judiciaire s'éternise plusieurs années durant.

Le recours à la force publique pour faire déguerpir les occupants des écoles de fondation, en l'occurrence des religieux ou des religieuses, est avéré dans neuf villes et communes sur vingt. Dans l'arrondissement de Roulers, il donne lieu à des incidents provoqués par la population locale, avec l'une ou l'autre arrestation administrative⁴⁹. Le plus souvent, cependant, le personnel en fonction évacue les lieux spontanément, parfois en cortège, après la signification du jugement ou de l'arrêt rendu par la justice.

Si les constats qui précèdent laissent entrevoir un acharnement libéral réel, mais moins obsessionnel et moins violent que celui dépeint par des polémistes cléricaux, on ne manque pas d'être frappé par la vigueur de la résistance catholique, surtout en Flandre où la guerre scolaire atteint une rare intensité. Dans au moins six communes de notre échantillon, les bâtiments de fondation abandonnés par leurs anciens occupants demeurent vides, pendant des années, faute de personnel laïc disponible sur le marché du travail ou en l'absence de moyens financiers pour procéder aux indispensables réparations. Chez les catholiques, de telles situations accréditent l'idée que l'exécution de la loi de 1864 ne vise pas principalement à renforcer l'enseignement public, mais avant

46. M. VAUTHIER, *Précis de droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1928, p. 117.

47. C. VREUGDE, *op. cit.*, p. 178.

48. J.-M. LERMYTE, « Een episode ... », *op. cit.*, pp. 313-315.

49. *Id.*, *Voor de ziel ...*, *op. cit.*, pp. 121-123.

tout à éliminer des écoles confessionnelles⁵⁰. Ici et là, cette lecture des faits ne paraît nullement invraisemblable.

5. Évolution ultérieure (1884-1921)

De 1879 à 1883, on l'a vu, la jurisprudence consacre largement la doctrine libérale : des biens destinés à des écoles confessionnelles sont régulièrement dévolus aux communes, avec affectation des ressources correspondantes à des établissements publics laïcisés⁵¹. Bien plus, au cours de la même période, la doctrine libérale se radicalise. Jusqu'alors, en effet, elle reposait sur le syllogisme suivant : 1) les clauses des dispositions entre vifs ou testamentaires qui destinent des biens à des écoles privées sont des conditions accessoires illégales, qui doivent être réputées non écrites ; 2) le mobile déterminant des fondateurs est leur volonté de soutenir l'enseignement, non de faire dépendre leurs libéralités de conditions d'affectation ; 3) par conséquent, les dons et legs en faveur des écoles privées ne constituent pas des actes invalides et caducs, mais les biens en question doivent être transmis aux communes. Depuis 1882-1883, la doctrine libérale ne s'embarrasse plus de telles subtilités : elle soutient directement que toute libéralité faite dans un esprit de perpétuité, sous quelque forme que ce soit, en faveur d'écoles privées est une fondation, laquelle doit être *ipso facto* attribuée par arrêté royal aux organes légaux de l'enseignement, c'est-à-dire la commune pour l'instruction primaire⁵². Les juristes catholiques protestent : selon eux, on entend mutiler délibérément la volonté des disposants, en maintenant à tout prix en vigueur des actes juridiques auxquels ils auraient refusé leur consentement⁵³.

À partir de 1884, les gouvernements catholiques entendent se conformer davantage aux intentions des fondateurs. Ils promeuvent une autre doctrine : seules les clauses vraiment accessoires — au sens le plus strict du terme — d'une libéralité peuvent être réputées non écrites en vertu de l'article 900 du code civil ; quant aux clauses essentielles, parmi lesquelles figurent celles qui ont trait à l'affectation des biens, elles constituent des conditions *sine qua non*, de sorte que leur caractère illégal doit entraîner la nullité de la donation ou du legs⁵⁴. C'est

50. *Ibid.*, p. 123.

51. A. MÜLLER, *op. cit.*, pp. 273-275.

52. Cf. notamment H. LENTZ, *Des dons et legs en faveur des établissements publics : éléments de droit et de jurisprudence*, t. II, Paris, Durand, 1882, p. 233 et s. ; surtout F. LAURENT, *Avant-projet de révision du code civil*, t. III, Bruxelles, Bruylant-Christophe, 1883, p. 252 et s.

53. A. MÜLLER, *op. cit.*, p. 262. Dans le même ordre d'idées, cf. *Pand.*, v^o Clause pénale, t. XIX, 239 : « Il faut reconnaître que de pareilles décisions ne se contentent pas de ne tenir aucun compte des volontés nettement exprimées du testateur, mais qu'elles aboutissent, en dernière analyse, à faire vouloir à ce testateur précisément le contraire de ce qu'il a voulu » [en faisant la dévolution de la libéralité à un établissement que le disposant n'a pas voulu favoriser].

54. G. KISSELSTEIN, *op. cit.*, p. 460.

dans le même sens qu'évolue rapidement la jurisprudence, à la suite d'un jugement rendu le 27 décembre 1883 par le tribunal civil de Bruxelles⁵⁵.

À la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, les mentalités commencent à changer : avec une insistance croissante, la doctrine réclame l'octroi de la personnalité morale aux associations. Avant 1914, rares sont cependant les textes qui l'accordent à certaines d'entre elles, en raison de réticences persistantes dans les milieux parlementaires⁵⁶. L'évolution se précipite après la première guerre mondiale : la Chambre, à une écrasante majorité, et le Sénat, à l'unanimité, votent la loi du 27 juin 1921 sur les ASBL et les établissements d'utilité publique⁵⁷. Ces dispositions permettent aux associations sans but lucratif de créer des écoles privées, d'en assurer la direction, la gestion et le développement, ainsi que de recevoir des libéralités à cette fin. Elles habilitent également les donateurs et testateurs à gratifier l'enseignement libre par le canal de telles ASBL. Certes, les libéralités en question — à la différence des fondations d'enseignement — voient la durée de leurs effets limitée à l'existence de l'œuvre avantagée, mais elles ne sont pas soumises à la surveillance tutélaire du gouvernement⁵⁸. La création et l'évolution des ASBL gérant des écoles primaires devraient être soigneusement étudiées, mais c'est une autre histoire ...

55. *Pand.*, v° Fondations en faveur de l'instruction publique, *op. cit.*, 12, 17 et 68. Cf. aussi *R.P.D.B.*, v° Fondations (Enseignement - Bourses d'études), *op. cit.*, p. 776.

56. K. NEUHOFF et U. PAVEL, *Les Fondations en Europe. Une étude comparative*, Düsseldorf, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, 1973, p. 38.

57. M. HALLET, *Loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique : commentaire législatif et pratique*, Bruxelles, Bruylant, 1921.

58. *R.P.D.B.*, v° Fondations (Enseignement-Bourses d'études), *op. cit.*, p. 776.